Deutscher Bundestag **Drucksache 16/3262**

16. Wahlperiode 23. 10. 2006

Unterrichtung

durch den Bundespräsidenten

Gesetz zur Neuregelung der Flugsicherung
– Drucksachen 16/240, 16/1161 –

Der Bundespräsident Berlin, den 23. Oktober 2006

An den

Präsidenten des Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Bundestagspräsident,

am 12. Juni 2006 ist mir das Gesetz zur Neuregelung der Flugsicherung zur Ausfertigung gemäß Artikel 82 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes zugeleitet worden.

Im Rahmen der mir verfassungsrechtlich obliegenden Prüfung, ob das Gesetz nach den Vorschriften des Grundgesetzes zustande gekommen ist, bin ich zu dem Ergebnis gelangt, dass die durch das Gesetz vorgesehene Kapitalprivatisierung der Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) mit Artikel 87d Abs. 1 des Grundgesetzes nicht vereinbar ist. Ich sehe mich daher aus verfassungsrechtlichen Gründen daran gehindert, das Gesetz auszufertigen.

Meine Entscheidung möchte ich Ihnen mit folgenden Hinweisen erläutern:

Artikel 87d Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes gibt vor, dass die Luftverkehrsverwaltung in bundeseigener Verwaltung zu führen ist. Auch wenn eine bundesgesetzliche Regelung darüber möglich ist, ob dies in öffentlich-rechtlicher oder privat-rechtlicher Form erfolgt, erlaubt Artikel 87d Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes dem Bundesgesetzgeber die Organisation der Luftverkehrsverwaltung in privatrechtlicher Form nur dann, wenn diese in der Sache als „bundeseigen“ qualifiziert werden kann. Bei strikter Orientierung an Wortlaut und Entstehungsgeschichte des Artikels 87d Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes sowie bei strenger Beachtung der Verfassungssystematik erlaubt die Verfassungsvorschrift lediglich eine Organisationsprivatisierung der Flugsicherung. Das Gesetz ist schon deshalb verfassungswidrig.

Selbst wenn man davon ausgeht, dass eine Kapitalprivatisierung der Flugsicherung durch Artikel 87d Abs. 1 des Grundgesetzes nicht gänzlich ausgeschlossen wäre, werden die im Gesetz vorgesehenen Regelungen über die Beaufsichtigung einer privatisierten Flugsicherungsorganisation nicht der Gewährleistungsverantwortung gerecht, die der Staat für die hoheitliche Aufgabe der Flugsicherung trägt. Auch nach Auffassung des Gesetzgebers verlangt Artikel 87d Abs. 1 des Grundgesetzes ausreichende Steuerungs- und Kontrollrechte (Ingerenzrechte) gegenüber einer privatrechtlich organisierten Flugsicherungsorganisation (Bundestagsdrucksache 16/240, S. 18; Stellungnahme der Bundesregierung vom 1. August 2006). Daher müssen die dem Verfassungsrecht geschuldeten Ingerenzpflichten, die verwaltungsrechtlich in entsprechende Befugnisse des Bundes zu transformieren sind, mit den Ingerenzmöglichkeiten des Gesellschaftsrechts in Deckung gebracht werden können, um praktisch wirksam zu sein.

Dem wird das Gesetz nicht gerecht.

Artikel 87d Abs. 1 des Grundgesetzes verlangt die gesetzliche Sicherstellung der jederzeitigen Durchsetzbarkeit des Bundeswillens, damit eine privatisierte Flugsicherungsorganisation im Sinne eines funktionalen Äquivalents zur bundeseigenen Verwaltung geführt werden kann. Die Gewährleistung dieser verfassungsrechtlichen Anforderung setzt verwaltungsrechtliche und gesellschaftsrechtliche Einflussmöglichkeiten voraus.

Die im Flugsicherungsgesetz vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Ingerenzbefugnisse des Bundes sind zwar beachtlich. Sie sind an sich geeignet, den „von außen“ gegenüber der Flugsicherungsorganisation geltend zu machenden Bundeseinfluss sicherzustellen. Sie können aber die verfassungsrechtlich gebotene Steuerung und Kontrolle nicht auf Dauer gewährleisten, denn § 16 Abs. 6 Satz 1 des Flugsicherungsgesetzes (FSG) sieht die Möglichkeit vor, die Hauptbetriebsstätte ins Ausland zu verlagern. Nach Ablauf von 20 Jahren kann eine solche Verlagerung in das Ausland erfolgen, ohne dass eine gesetzliche Voraussetzung hierfür oder für die Wahrnehmung der Ingerenzrechte des Bundes normiert wäre. Die Aufsicht über die Tätigkeit der Flugsicherungsorganisation wäre in einem solchen Fall erheblich erschwert, realistischerweise ausgeschlossen.

Die Wirksamkeit öffentlich-rechtlicher Ingerenzbefugnisse gegenüber der Flugsicherungsorganisation hängt außerdem entscheidend davon ab, dass ihnen keine gesellschaftsrechtlichen Hindernisse entgegenstehen. Rechtliche Vorkehrungen sind gerade für den Konfliktfall erforderlich. Der Bundeswille kann gesellschaftsrechtlich bei einer Eigengesellschaft und – mangels sonstiger gesetzlicher Vorgaben – allenfalls bei einer Mehrheitsbeteiligung des Bundes jederzeit durchgesetzt werden. Eine Sperrminorität von 25,1 Prozent vermittelt nur eine Vetoposition. Damit können zwar Satzungsänderungen verhindert werden, die verfassungsrechtlich notwendige Einflussnahme auf die operative Geschäftsführung ist jedoch rechtlich nicht möglich. Unterliegt die privatisierte Flugsicherungsorganisation zudem dem Mitbestimmungsrecht, ist der Bundeseinfluss noch schwächer. Diese (verfassungsrechtlich zu) geringen gesellschaftsrechtlichen Ingerenzmöglichkeiten des Bundes innerhalb einer Flugsicherungsorganisation werden schließlich dadurch gänzlich entwertet, dass nach 16 bzw. 20 Jahren die Flugsicherungsorganisation vollständig privatisiert werden kann (§ 16 Abs. 3 Satz 1 FSG). Der Bund hätte in diesem Fall jeden gesellschaftsrechtlichen Einfluss verloren.

Somit hält das Gesetz zur Neuregelung der Flugsicherung auch in Bezug auf die notwendigen gesellschaftsrechtlichen Sicherungen für den verfassungsrechtlich erforderlichen Bundeseinfluss den Mindestanforderungen des Artikels 87d Abs. 1 GG nicht Stand.

Dies alles führt zu einer evidenten Verfassungswidrigkeit des mir zur Ausfertigung vorgelegten Gesetzes.

Meine Entscheidung richtet sich nicht gegen die Privatisierung einer staatlichen Aufgabe. Diese kann jedoch nur nach Maßgabe des geltenden Verfassungsrechts erfolgen.

Mit gleich lautenden Schreiben habe ich die Bundeskanzlerin und den Präsidenten des Bundesrates unterrichtet. Die Öffentlichkeit wird morgen durch eine Presseerklärung informiert. Den Text füge ich zu Ihrer Information bei.[1]

Mit freundlichen Grüßen

Köhler

[1] http://www.bundespraesident.de/Journalistenservice/Pressemitteilungen



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333